Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5318

19. 07. 96

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Heuer, Klaus-Jürgen Warnick, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS
— Drucksache 13/5231 —

Absichten und Ziele der Bundesregierung bei der angekündigten Novellierung des Wohnraummietrechts

In der Öffentlichkeit ist bekannt geworden, daß die Bundesregierung an einer Novellierung des Mietrechts arbeitet. Ein solches Vorhaben war schon in der Koalitionsvereinbarung vom 14. November 1994 enthalten. Die Rede ist von einer „Vereinfachung" der Mietrechtsbestimmungen. Im Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 1995 wird der „Abbau von ungerechtfertigten Eingriffen in die Vertragsfreiheit" angekündigt.

In diesem Zusammenhang sind bei Mieterinnen und Mietern und deren Interessenvertretungen beträchtliche Befürchtungen und Beunruhigungen entstanden. Es wird gefragt, ob die „Vereinfachung" darauf hinauslaufen soll, daß bisher wenigstens formell gesicherte Rechte der Mieterinnen und Mieter abgebaut werden. Die Ängste sind verständlich und berechtigt.

Schon jetzt ist für viele Menschen das Recht auf eine angemessene Wohnung nicht gesichert. Das reiche Deutschland mit seinen Luxus-Wohnungen und einer durchschnittlichen Wohnfläche pro Einwohner von 36,2 m^2 (38,2 m^2 Westdeutschland, 30,2 m^2 Ostdeutschland, Stand 1995) wird mit der Obdachlosigkeit nicht fertig. Die Zahl der Wohnungsuchenden steigt an. Andererseits stehen Wohnungen leer, weil sie zu teuer sind. Während ein Teil der Bevölkerung unter zufriedenstellenden bis komfortablen Wohnbedingungen lebt, sind diese Bedingungen für einen anderen Teil unbefriedigend bis äußerst schlecht. Viele Mieterinnen und Mieter, vor allem Familien und alleinstehende Mütter mit Kindern, Arbeitslose und ältere Menschen waren schon in der Vergangenheit unzumutbaren Mietpreiserhöhungen ausgesetzt. In Ostdeutschland sind die Mietpreise sprunghaft angestiegen. Die tatsächlich erreichte Verbesserung der Wohnungssituation hielt damit nicht Schritt. Ein immer größerer Teil des Einkommens muß für Mieten ausgegeben werden.

Über den Mieterinnen und Mietern schwebt das Damoklesschwert weiterer ungerechtfertigter und von ihnen nicht mehr verkraftbarer Mietpreissteigerungen. Sie befürchten verstärkte Bemühungen von Vermie-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 18. Juli 1996 nach Abstimmung mit den Bundesministerien des Innern, für Wirtschaft, für Arbeit und Sozialordnung, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie mit dem Bundeskanzleramt übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

tern, sie durch Umlage von Luxusmodernisierungen, durch Kündigungen wegen angeblichen Eigenbedarfs und andere Schikanen aus der Wohnung zu drängen. Viele durchschauen den Wirrwar mietrechtlicher Bestimmungen nicht. Viele wagen es – trotz der anerkennenswerten Aktivität der Mieterverbände – aus finanziellen Gründen oder aus Angst vor der Übermacht der Vermieter nicht, ihre Rechte geltend zu machen.

Es wird befürchtet, daß die Bundesregierung beabsichtigt, die Novellierung des Mietrechts in den Dienst ihres „Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung" zu stellen, indem dieses „Programm" von einer Verschlechterung des Mietrechts flankiert wird. Damit kündigt sich eine Entwicklung an, die darauf hinausläuft, daß dieses „Programm" zu einer beträchtlichen Verschlechterung der sozialen und finanziellen Lage eines Großteils der Mieterinnen und Mieter führt und daß zugleich deren rechtlicher Schutz abgebaut wird.

Besondere Befürchtungen ergeben sich aus dem Wohngeld- und Mietenbericht 1995 der Bundesregierung vom Oktober 1994. Offenbar steht man den Vorschlägen im „Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik", die die Position des Mieters verschlechtern würden, positiv gegenüber und will ihnen bei der Novellierung des Mietrechts in vielen Punkten folgen. Die Vorschläge der Expertenkommission zum Mietrecht überantworten die Gestaltung der Mietverhältnisse weitgehend dem freien Markt. Sie sehen einen Abbau des Kündigungsschutzes vor und ermöglichen hohe Mietpreissteigerungen. Ihre Annahme würde zu einer erheblichen Schlechterstellung der Mieterinnen und Mieter und Wohnungsuchenden führen.

Aus diesen und weiteren Gründen besteht dringender Informationsbedarf, was die Bundesregierung mit der Novellierung des Wohnungsmietrechts beabsichtigt.

1. Von welchen Absichten und Zielen läßt sich die Bundesregierung bei der Novellierung des Wohnraummietrechts leiten?

Das Recht der Wohnraummiete ist für den überwiegenden Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland von großer Bedeutung. Angesichts der großen praktischen Bedeutung des Wohnraummietrechts sollte dieses Rechtsgebiet übersichtlich, klar und leicht verständlich geregelt sein.

Die gegenwärtige gesetzliche Regelung wird dieser Forderung nur unvollkommen gerecht. Innerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuchs, das den größten Teil der Vorschriften zum privaten Wohnraummietrecht enthält, ist die Miete von Wohnraum nicht in einem eigenen Teil geregelt. Der Untertitel „Miete" enthält vielmehr Vorschriften für die Miete von Tieren, Grundstücken, Räumen, Wohnräumen und Schiffen. Auch der inhaltliche Aufbau des Mietrechts ist nur grob strukturiert, so daß er das schnelle Auffinden einschlägiger Vorschriften erschwert.

Die zahlreichen Änderungen des Mietrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch haben durch punktuelle Eingriffe in die gesetzliche Regelung deren Unübersichtlichkeit weiter verstärkt. Hinzu kommt, daß wesentliche Teile des Mietrechts außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuchs geregelt werden.

Die Bundesregierung beabsichtigt, diese unbefriedigende Situation durch eine Vereinfachung des Mietrechts zu ändern:

Ein Lösungsansatz besteht darin, die Regelungen des Mietrechts künftig in einem Abschnitt des Bürgerlichen Gesetzbuchs gestrafft, systematisch und gut lesbar zusammenzufassen. Dabei wird das Mietrecht auch auf Vorschriften durchforstet, die inhaltlich vereinfacht werden können.

Das für das Mietrecht federführende Bundesministerium der Justiz hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einberufen. In der Arbeitsgruppe werden die einzelnen Vorschläge zur Mietrechtsvereinfachung von Fachleuten der Justiz- und Wohnungsverwaltungen der Länder und des Bundes erörtert. Die Arbeitsgruppe wird Ende des Jahres Vorschläge für ein neu gefaßtes Mietrecht vorlegen. Diese Vorschläge sollen dann Ausgangspunkt für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung werden.

Bei der Vereinfachung des Mietrechts sollen ein angemessener Interessenausgleich von Vermietern und Mietern gewahrt und damit die Ausgewogenheit des Mietrechts erhalten bleiben. Das soziale Mietrecht als solches steht nicht zur Diskussion.

2. Auf welche Forschungsergebnisse, Vorarbeiten, Gutachten usw. wissenschaftlicher Institute oder Gremien stützt sie sich?

Die Arbeitsgruppe hat bei den Vorarbeiten bisher vor allem folgende wissenschaftliche Arbeiten zugrunde gelegt:

Zur Vereinfachung des Mietrechts liegt zunächst ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein „Die Bereinigung des Mietrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch" (Köln: Bundesanzeiger, 1985) vor, das im November 1984 im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstattet wurde.

Dieses Gutachten hat eine begrenzte wissenschaftliche Diskussion angeregt. Genannt seien: Prof. Dr. Heinrich Honsell, Privatautonomie und Wohnungsmiete, Archiv für die civilistische Praxis, Band 186 (1986), S. 115 ff.; Prof. Dr. Jens Peter Meincke, Zur Bereinigung des Mietrechts im BGB, Festschrift für Klemens Pleyer (1986), S. 55 f.; Prof. Dr. Rudolf Gärtner, Wohnungsmiete und Bürgerliches Recht, JZ 1983, S. 565 ff.; Dr. Siegbert Lammel, Zur Zukunft des sozialen Mietrechts, JZ 1986, S. 832 ff.

In den Jahren 1986 bis 1988 wurde weiterhin unter Beteiligung der Bundesministerien der Justiz und für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom Deutschen Verband für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Expertenkommission „Private Kleinvermieter" gebildet, deren Gutachten „Private Wohnungsvermieter und Wohnungsmarkt" vom Oktober 1989 Vorschläge zur Mietrechtsvereinfachung hauptsächlich im Bereich des Mietpreisrechts enthält.

Die Kommission zur Überarbeitung des Schuldrechts hat in ihrem Abschlußbericht (Köln: Bundesanzeiger, 1992) Vorschläge zum Recht der Leistungsstörungen formuliert, die sich zumindest mittelbar auch auf das Mietrecht auswirken und deshalb zu berücksichtigen sind.

Das Gutachten „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand" der Expertenkommission Wohnungspolitik (Drucksache 13/159), der Materialband hierzu sowie der Anhang zum Gutachten: „Mietrecht: Wohnraummiete – Eine Analyse des geltenden Rechts" von

Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein enthalten umfassende Empfehlungen zur Reform des Mietrechts.

Das Gutachten „Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland" von Volker Busch-Geertsema/Ekke-Ulf Ruhstrat im Auftrag der Regierungskommission „Obdachlosigkeit, Suchtfolgen etc." (Notlagenkommission) vom Sepember 1995 spricht Empfehlungen zur Änderung des Mietrechts vor allem im Bereich Kündigungsschutz aus.

3. Ist die Annahme richtig, daß die Bundesregierung sich vorrangig vom Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik leiten läßt?

   Welchen Vorschlägen der Expertenkommission zur Mietrechtsnovellierung stimmt die Bundesregierung nicht zu?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, ist das Ziel der Reform zunächst die Vereinfachung des zersplitterten und komplizierten Mietrechts. Das Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik trifft dazu nur relativ wenige Aussagen. Die Empfehlungen aus diesem Gutachten werden jedoch entsprechend der Koalitionsvereinbarung vom 14. November 1994 sämtlich geprüft. Im übrigen wird auf die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Expertengutachten (Drucksache 13/1268) hingewiesen.

4. Von welchen anderen Organisationen, Verbänden oder Einzelpersonen liegen Novellierungsvorschläge vor?

   Wie lauten sie?

   Wie weit wird sich die Bundesregierung ihnen anschließen?

Novellierungsvorschläge liegen zunächst aus Justiz- und Bauverwaltungen der Länder vor. Der Deutsche Mieterbund, der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V., der Gesamtverband der Wohnungswirtschaft sowie der Deutsche Städtetag haben umfangreiche Vorschläge zur Mietrechtsreform vorgebracht. Verschiedene Änderungen des Mietrechts haben derzeitige und ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages vorgeschlagen. Der Bundesregierung liegen darüber hinaus eine Vielzahl von Vorschlägen in Einzeleingaben und Petitionen vor.

Alle diese Vorschläge werden zunächst von der Arbeitsgruppe „Mietrechtsvereinfachung" geprüft.

5. Welche gesetzgeberischen Konsequenzen wird die Bundesregierung für das Mietrecht aus der Auslegung von Artikel 14 Abs. 1, Satz 1 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht (Beschluß vom 26. Mai 1993) ziehen, wonach das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung Eigentum im Sinne dieses Artikels ist?

Unter den Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Artikels 14 Abs. 1 Satz 1 GG fallen grundsätzlich alle vermögenswerten

Rechte, die ihrem Inhaber von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, daß er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf. Zu diesen Rechten gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch das durch den Mietvertrag vermittelte Besitzrecht an einer Wohnung (BVerfGE 89, 1, 6 ff.).

Dem Gesetzgeber kommt damit in Erfüllung seines Auftrages aus Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG die Aufgabe zu, das Eigentumsrecht des Vermieters und das Besitzrecht des Mieters inhaltlich auszugestalten, gegeneinander abzugrenzen und die jeweiligen Befugnisse so zu bestimmen, daß beide Positionen angemessen gewahrt und in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Der Eigentumsschutz des Mieters für sein Besitzrecht dient dabei der Abwehr solcher Regelungen, die das Bestandsinteresse des Mieters gänzlich mißachten oder unverhältnismäßig beschränken.

6. Akzeptiert die Bundesregierung den Grundsatz, daß der Staat zu einer sozialen Gestaltung des Mietrechts verpflichtet ist und daß ein Abbau des Mieterschutzes dem Sozialstaatsprinzip nach Artikel 20 GG widerspricht?

   Wenn ja, welche Konsequenzen werden für die Novellierung gezogen?

   Wenn nein, warum nicht?

Aus dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich ganz allgemein ein Auftrag an den Gesetzgeber, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, was auch im Mietrecht zum Tragen kommt.

Der Inhalt des Sozialstaatsprinzips ist aber nicht konkret durch das Grundgesetz festgelegt, sondern muß im einzelnen durch den Gesetzgeber durch die Ausgestaltung der einfachen Gesetze konkretisiert werden. Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

Dem Sozialstaatsprinzip ist keine Bestandsgarantie für bestehende Regelungen zu entnehmen, sondern es beinhaltet die Verpflichtung des Gesetzgebers, bei Änderung gesetzlicher Regelungen die Grundsätze des Sozialstaatsprinzips zu beachten. Dazu gehört im Mietrecht, daß die Interessen der Vermieter und Mieter zu einem ausgewogenen Ausgleich zu bringen sind, wobei der Schutz der sozial Schwächeren ausreichend zu berücksichtigen ist.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

7. Was versteht die Bundesregierung unter Vereinfachung des Mietrechts?

   Welche Verbesserungen soll die Vereinfachung einerseits für die Mieter, andererseits für Investoren und Vermieter bringen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

8. Welche empirisch und wissenschaftlich untermauerten Erkenntnisse liegen angesichts der Fertigstellungszahlen der letzten Jahre der Bundesregierung zu der These vor, daß das geltende Mietrecht, insbesondere Mietpreisbindung und Kündigungsschutz in der Vergangenheit investitionshemmend gewirkt haben oder in Zukunft so wirken werden?

Grundsätzlich ist unbestritten, daß Eingriffe in die Rechte der Vermieter tendenziell zum Ausfall von Investitionen in den Wohnungsbau führen. Hierzu wird auf das Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik und die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu (Drucksache 13/1268, IV.4., S. 8 f.) verwiesen. Im Rahmen eines laufenden Forschungsvorhabens wird zusätzlich der Einfluß bestimmter Vorschriften des Mietrechts, wie z. B. der Kappungsgrenzen nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 MHG auf das Verhalten der Vermieter und die Mietentwicklung untersucht.

9. Was versteht die Bundesregierung im einzelnen unter „Abbau von ungerechtfertigten Eingriffen in die Vertragsfreiheit zugunsten einer verbesserten Funktionsfähigkeit des Marktes" (Wohngeld- und Mietenbericht, S. 17)?

   Welche „Fehlentwicklungen" wurden bisher diagnostiziert?

   Welche „Korrekturmöglichkeiten" sieht die Bundesregierung bisher?

   Wie ist der Satz zu verstehen: „Die Vertragsfreiheit im Mietrecht für Wohnungsneubauten wird erweitert." (S. 10)?

Im Wohngeld- und Mietenbericht 1995 hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß geprüft werden muß, ob sich im Mietrecht Fehlentwicklungen gezeigt haben und wo sich Korrekturmöglichkeiten zugunsten einer verstärkten Investitionstätigkeit und damit besseren Wohnungsversorgung der Mieter anbieten. Diese Prüfung findet z.Z. im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Mietrechtsvereinfachung statt. Im übrigen bleiben die Ergebnisse des in der Antwort zu Frage 8 angesprochenen Forschungsvorhabens abzuwarten.

10. Welchen Stellenwert gedenkt die Bundesregierung bei der Mietrechtsnovellierung der Sozialklausel in § 556 a BGB einzuräumen?

    Soll diese Klausel geändert werden?

    Wenn ja, wie?

11. Welche mietrechtlichen Instrumente will die Bundesregierung in Zukunft einsetzen, um ungerechtfertigt hohe Mietpreise bei Neu- und Wiedervermietung auszuschließen, die Mietpreissteigerungen in laufenden Verträgen auf ein für die unteren Einkommen erträgliches Maß zu dämpfen und die Umlage von Modernisierungskosten auf die Mieter einzuschränken?

12. Welche Überlegungen gibt es zu einem Mietspiegelgesetz?

13. Sind Veränderungen am Kündigungsschutz geplant?

    Wenn ja, welche?

    Will die Bundesregierung diesbezüglichen Vorschlägen der Expertenkommission folgen?

    Wenn ja, welchen?

    Sind Verbesserungen des Kündigungsschutzes geplant?

    Wenn ja, welche?

    Wenn nein, warum nicht?

    Welche Bestimmungen des Kündigungsschutzes stehen „nicht zur Disposition" (Wohngeld- und Mietenbericht, S. 10)?

14. Welche Überlegungen gibt es speziell zur Verbesserung des Schutzes von Mietern gegen Eigenbedarfsklagen?

15. Ist eine gesetzliche Regelung des Wohnungstauschs geplant?

    Wenn nein, warum nicht?

    Wenn ja, mit welchem Ziel?

16. Beabsichtigt die Bundesregierung mit der Novellierung die Gleichstellung aller Formen von Lebensgemeinschaften im Mietrecht zu gewährleisten?

17. Welche Überlegungen gibt es zur Ausgestaltung der rechtlichen Stellung alternativer Wohnformen, wie Wohngemeinschaften, im Mietrecht?

18. Sind aus der Sicht der Bundesregierung nach der Novellierung weiterhin mietrechtliche Sonderregelungen für Ostdeutschland erforderlich?

    Wenn ja, welche?

    Wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

19. Welche Überlegungen gibt es zur Erarbeitung gesetzlicher Regelungen über Formen der Mietermitwirkung, wie z. B. die Bildung und Tätigkeit von Mieterbeiräten?

Vorschläge über eine gesetzlich zu regelnde Mietermitwirkung liegen bislang weder der Bundesregierung noch der Arbeitsgruppe „Mietrechtsvereinfachung" vor. Ob gesetzliche Regelungen, wie sie etwa in den §§ 114 ff. des Zivilgesetzbuches (DDR) enthalten waren, in diesem Bereich zu einer Mietrechtsvereinfachung führen können, erscheint zweifelhaft.

20. Welche Position nimmt die Bundesregierung zu Forderungen genossenschaftlicher Wohnungsunternehmungen nach stärkerer Autonomie im Miet- und Mietpreisrecht ein?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

21. Was gedenkt die Bundesregierung gegen die Explosion der Nebenkosten zu unternehmen?

    Welche Möglichkeiten können Mietern eingeräumt werden, um Nebenkosten selber zu verwalten und zu beeinflussen?

Steigerungen der Betriebskosten beruhen zum erheblichen Teil auf Erhöhungen kommunaler Gebühren und Beiträge.

Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

22. Beabsichtigt die Bundesregierung, den § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes von 1954 zu streichen und dadurch Mietsteigerungen von bis zu 50 % über der Vergleichsmiete sanktionslos zuzulassen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333